
Arbeitspapiere „Rechtliche
und ökonomische
Rahmenbedingungen der
Sozialen Arbeit“

Arbeitspapier Nr.1

Sozialraumbudgetierung in
der Jugendhilfe: Soziale
Organisationen zwischen
Wettbewerb und Kooperation

Gerhard Kilz
KatHO NRW
Abteilung Paderborn
Fachbereich Sozialwesen

2010

Sozialraumbudgetierung in der Jugendhilfe: Soziale Organisationen zwischen Wettbewerb und Kooperation

1. Ausgangssituation

Soziale Organisationen operieren notwendig im Kontext unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionssysteme. Dazu gehören neben dem eigenen spezifischen System (Gesundheit, Pflege, Soziale Arbeit) insbesondere die Systeme Wirtschaft und Recht. Die dort vorhandenen Logiken sind in Vollzug des jeweiligen Organisationszieles ständig aufeinander abzustimmen oder systemisch ausgedrückt strukturell zu koppeln (siehe Luhmann 2000: 397ff.). Organisationen der Jugendhilfe haben daher neben ihrer primär relevanten Professionslogik auch die Logiken anderer Systeme zu beachten. Von Bedeutung ist hierbei insbesondere die Beachtung der wirtschaftlichen Logik. Organisationen müssen neben der aktuellen Erwirtschaftung der für die Existenzsicherung erforderlichen Ressourcen auch die künftige Konkurrenzfähigkeit ihrer Angebote sicherstellen. Öffentliche Träger treten dabei als Nachfrager bestimmter sozialer Dienstleistungen auf, die von den freien Trägern im traditionellen sozialrechtlichen Leistungsdreieck gegenüber dem Bürger erbracht werden (Zimmer/Nährlich 2003: 72f.). Sie stehen daher vor der Herausforderung, einen geeigneten Anbieter auszuwählen. Kriterien hierfür ergeben sich sowohl aus den jeweiligen fachlichen Standards als auch aus der ökonomischen Logik. Diese Verbindung von fachlichen Standards mit der parallelen Beachtung von Wirtschaftlichkeitskriterien kommt in der Jugendhilfe deutlich in den gesetzlichen Regelungen (vgl. §§ 78b, 78c SGB VIII) zum Ausdruck. Der Ort, wo im System der Wirtschaft eine wechselseitige Beobachtung sowie Kommunikation stattfindet, ist der Markt. Das Marktprinzip erlaubt über die Abstimmung von Angebot und Nachfrage und über die damit verbundenen Informationsflüsse eine nachvollziehbare Preisfindung. Die Nachfrager können diverse Preise bei den Anbietern vergleichen, diese in den Zusammenhang mit den Merkmalen (Qualität, Menge) der offerierten Güter und Dienstleistungen stellen und somit ausgehend von ihrer Präferenzlage ein Angebot auswählen. Umgekehrt haben die Anbieter einen Überblick über die aktuellen Konkurrenzsituationen, was ihnen die notwendige Information über die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Preisvorstellungen liefert. Die Beobachtung des eigenen Verhaltens wie das der übrigen Marktteilnehmer kann schließlich der Auslöser für weitere innovative Verbesserungsprozesse

bei der Produktgestaltung oder deren Herstellung sein (v.Hayek 1994). Eine derartige informationsbasierte Orientierung fehlt aber überwiegend im Sozialen Bereich. Ein Grund hierfür kann in den besonderen Eigenschaften sozialen Dienstleistungen gegenüber sonstigen Gütern gesehen werden (Bellermann 2004: 154ff.). Diese sind zunächst nicht nur sehr spezifiziert auf einen bestimmten Klienten bezogen, sondern darüber hinaus ist deren Gelingen entscheidend auch von dessen individueller Mitwirkung abhängig, so dass eine mangelnde Standardisierbarkeit kennzeichnend für viele soziale Dienstleistungen ist (vgl. Merchel 2006: 46). Dies erschwert natürlich den Vergleich zwischen verschiedenen Anbietern hinsichtlich der Produktgestaltung, der gegebenen Qualität sowie des Preis-Leistungsverhältnisses. Lediglich dort, wo eine gewisse Konkretisierung und damit Definition einer sozialen Dienstleistung möglich wird, besteht die Chance über den Wettbewerbsmechanismus die Kontingenz der Entscheidungsfindung zu reduzieren. Geschehen ist dies im Bereich der Pflegeversicherung (SGB XI). Hier sind die zu erbringenden Pflegemaßnahmen umfassend beschrieben, wodurch eine Standardisierung mit der weiteren Folge eintritt, dass die Anbieter bezüglich ihrer Qualität und ihren Entgeltvorstellungen verglichen werden können. Auch im Bereich der stationären Jugendhilfe erfolgt insbesondere durch den Abschluss von Rahmenverträgen nach § 78f SGB VIII und von Vereinbarungen nach § 78 b SGB VIII eine gewisse Strukturierung des Angebotsspektrums. Demgegenüber ist die konkrete Ausgestaltung von ambulanten Jugendhilfeangeboten in einem erheblichen Umfang von der jeweils individuellen Situation des Kindes oder Jugendlichen und des sich daraus ergebenden Hilfebedarfs abhängig. Hilfeart wie deren Intensität werden vielfach erst im Verlauf des Hilfeplanverfahrens kommunikativ bestimmt. Dies macht aber schon von vornherein eine Vergleichbarkeit mit anderen Angeboten weiterer potentieller Anbieter über den Marktmechanismus bei den Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27ff. SGB VIII nahezu unmöglich. Insofern stellt die Frage, wie die beteiligten Akteure die notwendigen Informationen beschaffen und zugleich innovative Optimierungsprozesse (Qualität, Kosten) hinsichtlich der angebotenen Dienstleistungen initiieren können. Ohne die kontingenzmindernde Wirkung des Marktmechanismus bestehen aber die Akteure für erhebliche Irritationspotentiale. Das Bestreben der öffentlichen Träger zur Limitierung oder gar Reduzierung von Kosten kann dann von den freien Trägern als einseitige Strategie zur Ausgabensenkung unter Ausblendung fachlicher Standards interpretiert werden. Demgegenüber kann dann aus Sicht der öffentlichen Träger eine durchaus fachlich indizierte Weiterentwicklung und Differenzierung des Leistungsspektrums als bloße Maßnahme zur Erschließung neuer Marktpotentiale und Einnahmesteigerungen zu

Lasten der öffentlichen Haushalte beobachtet und bewertet werden. Nachdem die automatische Übernahme sämtlicher Aufwendungen (Kostendeckungsprinzip) der Vergangenheit angehört, stellt sich die Frage, wie angesichts dieser bestehenden Unsicherheiten eine Möglichkeit zur wechselseitigen Beobachtung der Akteure und zur Abstimmung ihrer spezifischen Präferenzlagen im Sozialen Bereich gefunden werden kann. So wurden verschiedene Wege zur Implementierung von Wettbewerbsimpulsen im Bereich der sozialen Dienstleistungen realisiert. Während ein Ansatz bei den Klienten als Endnutzer anknüpft, indem diese über die Einräumung von Zugriffs- und Verfügungsrechten (z.B. über das persönliche Budget des SGB IX) den von ihnen präferierten Anbieter wählen können (vgl. Boeßenecker 2006: 58), verbleibt es bei einem anderen Ansatz bei der Entscheidungshoheit des öffentlichen Trägers. Dieser wählt den unter finanziellen wie fachlichen Aspekten geeigneten Anbieter aus, indem die benötigten Leistungen zuvor im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens publiziert und anschließend vergeben werden.¹

Es entsteht über die Ausschreibung eine Konkurrenzsituation zwischen mindestens zwei freien Trägern auf der Anbieterseite. Dies ermöglicht, die durch das sog. Neue Steuerungsmodell eingeführten organisationsinternen Budgetierungsvorgaben verlässlicher zu planen und einzuhalten. Dieser Weg wird gegenwärtig insbesondere im Bereich des SGB II beschränkt, wenn konkrete Eingliederungsmaßnahmen für Arbeitssuchende nach § 16 SGB II durch die Agentur für Arbeit ausgeschrieben werden. Allerdings funktioniert dies im Kernbereich der Jugendhilfe, nämlich bei den Hilfen zur Erziehung nur eingeschränkt. Die hier angebotenen sozialen Leistungen können vorab nur bedingt strukturiert werden, da sie ihre inhaltliche wie temporäre Ausformung erst durch den Bezug auf die jeweilige Interventionssituation erlangen. Insoweit wären allenfalls nur allgemeine Rahmenverträge vorstellbar, die den Preis einer Fachleistungsstunde, das Spektrum der zu erbringenden Hilfen, deren Qualitätsmerkmale sowie das vom Anbieter vorzuhaltende Kontingent normieren können. Die ursprünglichen Unsicherheiten bei der wechselseitigen Beobachtung und Unterstellung von Motivlagen (Kostenreduzierungspolitik der öffentlichen Träger versus kontinuierliche Ausdehnung des Leistungsvolumens bei den freien Trägern) bleiben also weiterhin bestehen. Während über den Markt durch das Verhalten auf der Nachfragerseite ein permanentes Entdeckungsverfahren bezüglich der Entwicklung neuer Produkte sowie der Verbesserung von Produkteigenschaften (Qualität) initiiert wird, sind die Ausschreibungsverfahren eher retrospektiv orientiert (siehe Schrödter 2005:14). Hier werden für die Zukunft einzuhaltende Qualitätsstandards vorgegeben, ohne dass für die Anbieter noch

¹ Eine umfassende wie differenzierte Auseinandersetzung mit der Implementierung von Wettbewerbselementen im Bereich der Sozialen Arbeit und deren Auswirkungen auf die Qualität erfolgt bei Schrödter (2005).

ein Anreiz zur Entwicklung von Optimierungsstrategien besteht. Die durch den Wettbewerb erforderlich gemachten kontinuierlichen Verbesserungsbestrebungen entfallen. Der Anbieter, der den Zuschlag für eine bestimmte Leistung erhält, muss daher zunächst lediglich seine Umwelt hinsichtlich sich abzeichnender Veränderungen beobachten, um bei späteren Ausschreibungen mit einer entsprechenden Anpassung aktuell reagieren zu können. Insofern besteht hier die Gefahr einer alleinigen Konzentration auf den Kostenaspekt (Dahme/Wohlfahrt 2006: 72). Das Moment der Innovation tritt also in den Hintergrund (vgl. Schrödter 2005: 14). Eine Möglichkeit, dies zu realisieren, könnte aber über die Implementierung einer *Sozialraumbudgetierung* erfolgen. Im Folgenden soll daher dieses Konzept, die hierfür relevanten Rahmenbedingungen sowie die Auswirkungen auf die beteiligten Organisationen näher dargestellt werden.

2. Konzept der Sozialraumbudgetierung

Schon in der Bezeichnung *Sozialraumbudgetierung* taucht die Verbindung von zwei Begriffen aus unterschiedlichen Systemzusammenhängen auf. Die Bezeichnung Sozialraum beschreibt als Sozialraumorientierung in Zusammenhang mit der Gemeinwesenarbeit einen methodischen Ansatz der Sozialarbeit (Hinte 2006). Ziel hierbei ist es, über die isolierte Betrachtung des Einzelfalles hinausgehend die gesamte nähere Umwelt mit in die stattfindenden Interventionsprozesse einzubeziehen, indem einerseits strukturelle Defizitlagen bearbeitet und andererseits in der Lebenswelt der Klienten bestehende Ressourcenpotentiale erschlossen werden (siehe Galuske 2005: 101f.). Dies bedeutet die Schaffung einer sozialen Infrastruktur, die aus einem Mix von Selbsthilfe und professioneller Unterstützung besteht. Erreicht werden soll dies insbesondere durch die Bereitstellung von flexiblen trägerübergreifend organisierten Hilfsangeboten. Innerhalb dieses Spektrums erfolgen dann sowohl individuell bezogene Interventionen wie auch Maßnahmen zur Veränderung der sozialräumlichen Strukturen. Interventionen in sozialen Bedarfslagen und Problematiken sind somit gerade nicht auf eine Vorabkonstruktion von entsprechenden *Fällen* angewiesen sondern geschehen hiervon losgelöst (Hinte/Litges/Springer 1999) Insbesondere in der Jugendhilfe ist die Bezugnahme auf die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen und damit eine sozialräumliche Ausrichtung der Leistungen ein zentraler Aspekt, der auch im SGB VIII seinen Niederschlag gefunden hat. Nach § 27 Abs. 2 SGB VIII sollen die angebotenen Hilfen gerade auch das engere soziale Umwelt einbeziehen. Die Jugendhilfeplanung gemäß § 80 SGB VIII geht von einer sozialräumlichen Analyse aus, um die spezifischen Bedarfslagen der Kinder und Jugendlichen zu ermitteln und passende Angebotsstrukturen zu schaffen.

Budgetierungsmodelle haben hingegen insbesondere über das Neue Steuerungsmodell Einzug in das verwaltungsinterne Entscheidungsverfahren gehalten (Horcher 2003). Budgetierung ist hierbei als Instrument zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Effizienzsteigerung zu verstehen. Organisationen sollen über die Zuverfügungstellung bestimmter finanzieller Mittel eine höhere Autonomie und Flexibilität bei deren Verwendung zur Zielerreichung und Aufgabenerledigung erhalten. Die Budgetverantwortlichen haben damit einen autonomen Dispositionsspielraum bei der Mittelverwendung. Begleitet wird dies durch die Installierung eines Berichtswesens und eines Controllingsystems (Horcher 2003: 416). Budgetierung ist also zunächst ein organisationsinternes Instrument zu Effizienzsteigerung, welches immer in Relation zu den verfolgten und definierten Zielen zu sehen ist. Eine wesentliche Bedingung für eine funktionierende Steuerung über das Instrument der Budgetierung ist dabei die Festlegung eines adäquaten Umfangs der finanziellen Mittel.

Über die sozialraumorientierte Budgetierung findet somit die Koppelung von zwei unterschiedlichen Logiken, nämlich die der sozialen Arbeit und die des wirtschaftlichen Entscheidens, statt. Konkret bedeutet dies in der Jugendhilfe eine Abkehr vom traditionellen rein fallorientierten Finanzierungsansatz (Hinte 2006a: 8f.). Stattdessen wird bei der Festlegung der finanziellen Mittel auf die umfassende Bearbeitung der Problemlagen oder deren Vermeidung in Bezug auf ein bestimmtes räumliches Gebiet einer Verwaltungseinheit abgestellt. Wenn Soziale Arbeit einen Mix aus einzelfallorientierte Hilfe in Verbindung mit der Einwirkung auf soziale Strukturen zu Verfügung stellt, erscheint es durchaus vertretbar, auch ein hieran anknüpfendes Finanzierungsmodell zu wählen. Allerdings erfolgt die Leistungserbringung in der Jugendhilfe über die Einschaltung von freien Trägern. Soll nun eine sozialraumorientierte Budgetierung eingeführt werden, handelt es sich hierbei also nicht mehr um eine rein verwaltungsinterne Angelegenheit -insoweit besteht ein gravierender Unterschied zur Budgetierung in anderen Verwaltungseinheiten (z.B. Bauamt, Einwohnermeldeamt)-, sondern diese Entscheidung betrifft dann unmittelbar auch die freien Träger, die in die Hilfestruktur mit eingebunden sind (vgl. Wohlfahrt/Dahme 2002: 28). Denn mit der Festlegung eines konkreten monetären sozialraumorientierten Kontingentes werden neue Rahmenbedingungen gesetzt, die dann eine Anpassung der bislang von den freien Trägern vorgehaltenen und erbrachten Leistungen erforderlich machen. Bei der konkreten Konzeptgestaltung zeichnen sich gegenwärtig zwei unterschiedliche Ansätze ab, die jeweils stärker den Wettbewerbsgedanken oder den Kooperationsaspekt betonen.²

² Eine Auswahl von bislang realisierten Ansätzen in der Praxis findet sich bei ISSAB (2002: 20ff.).

Bei der eher wettbewerbsorientierten Variante werden vorab definierte Sozialräume an einen einzigen freien Träger vergeben, der dann mit dem zur Verfügung stehenden Budget exklusiv für die Leistungserbringung verantwortlich ist. Ein Beispiel hierfür ist das Sozialraumprojekt des Kreises Nordfriesland (siehe Stephan 2006). Der Leistungsumfang kann die gesamte Bandbreite der Jugendhilfe umfassen oder aber auf bestimmte Einzelaufgaben (z.B. Erziehungsberatung) beschränkt sein. In der Praxis ist ein markantes Unterscheidungsmerkmal, ob der Bereich der Hilfen zur Erziehung mit erfasst ist. Dies bedeutet, dass die sozialräumlich orientierten Angebote nicht nur auf allgemeine niedrigschwellige Maßnahmen festgelegt sind, sondern auch Leistungen erfassen, die mit einem subjektiven Recht der Adressaten korrespondieren. Es ist hier eine Entscheidung darüber zu treffen, welcher freie Träger für einen bestimmten Sozialraum zuständig wird und im Gegenzug das Budget abrufen kann (Stephan 2006: 151). Eine Wettbewerbssituation entsteht immer dann, wenn in der Vergangenheit mehr Träger Dienste erbracht haben als nunmehr für die Bewirtschaftung der Sozialräume erforderlich sind. Da der öffentliche Träger aufgrund seiner Gesamtverantwortung für die Sicherstellung der Jugendhilfeleistungen zuständig ist, muss er auch die Entscheidung über die Zuordnung der Sozialräume an bestimmte Träger treffen. Hierbei dürften bei bekannten Trägern, deren Verhalten und Kompetenzen, die in der Vergangenheit zum Ausdruck kamen, ein wichtiges Auswahlkriterium darstellen. Möglich ist auch die Vorschaltung einer Probephase (Stadt Rosenheim), bei der alle interessierten Träger befristet sozialraumorientiert arbeiten und ihre Dienste erbringen. Auf Basis der nachfolgenden Evaluation könnte der öffentliche Träger die entsprechenden Verträge mit den ausgesuchten Anbietern abschließen. Dies hat zur Konsequenz, dass die übrigen Anbieter zumindest für die vereinbarte Vertragslaufzeit bezogen auf das örtliche Gebiet des öffentlichen Trägers keine unmittelbare Möglichkeit mehr zur Refinanzierung ihrer Dienste haben. Das Ergebnis wäre insoweit ein faktischer regionaler Ausschluss von der Nachfragerseite. Der freie Träger, der nunmehr selbst den Zuschlag für ein bestimmtes Sozialraumbudget erhalten hat, kann seinerseits überlegen, ob die einzelnen Leistungen komplett selbst erbracht oder ob ergänzend andere Organisationen einbezogen werden sollen, denen damit eine Rolle als Juniorpartner bzw. als Subunternehmer zukommt. Der budgetverantwortliche Träger trifft hier eine Entscheidung zum Outsourcen konkreter Funktionen und Aufgaben. Dies macht Sinn, wenn andere Organisationen diese fachlich und wirtschaftlich effizienter erbringen und so geringere Budgetbelastungen anfallen. Neben diesem wettbewerbsorientierten Ansatz ist aber auch ein Verteilungsmodus auf Basis von Kooperationsbeziehungen, z.B. über die Bildung von Trägerverbünden, vorstellbar (ISSAB

2002: 38). Bei diesem Modell erfolgt kein Ausschluss von Anbietern über den Wettbewerbsmechanismus, sondern sämtliche bereits in einer bestimmten Region tätigen Organisationen werden stattdessen in das Konzept der Sozialraumbudgetierung mit eingebunden. Sie erhalten somit wie zuvor auch weiterhin den direkten Zugang zu den Klienten als Nutzergruppe. Eine komplette Verdrängung von der Nachfragerseite ist daher ausgeschlossen. Auf diese Weise wird stärker an die bislang bestehende Trägervielfalt und an die eher korporativ ausgestalteten Hilfestrukturen angeknüpft. Um in diesem Zusammenhang die Akzeptanz für die Einführung der Sozialraumbudgetierung zu steigern, wird den freien Trägern vielfach auch eine Absicherung des aktuellen finanziellen Status Quo gewährt. Dies bedeutet konkret, dass durch die Veränderung der Finanzierungsgrundlagen zumindest temporär keine wirtschaftlichen Einbußen drohen (siehe Wohlfahrt/Dahme 2002: 23). In anschließend stattfindenden Aushandlungsprozessen werden Vereinbarungen über die Zuordnung zu dem jeweiligen Sozialraum und über das trägerindividuelle Leistungsspektrum und deren Abrechnung getroffen. Dies ermöglicht flexible zeitnahe Absprachen über konkrete Interventionen bei aktuellen Problemlagen. Unter dem Gesichtspunkt der komparativen Vorteile können Spezialisierungen und Kompetenzprofile weiterentwickelt werden, was wiederum auch die Chance zu einer an fachlichen Standards ausgerichteten effizienteren Ausgestaltung der Hilfeprozesse eröffnet. Der Effekt wäre eine geringere Belastung des zur Verfügung stehenden Budgets, so dass für die im Sozialraum tätigen Organisationen Kooperationsgewinne entstehen. Aufgrund der bei diesem Ansatz bestehenden Kooperationsnotwendigkeit müssen zur Koordination aber vermehrt Absprachen zwischen den beteiligten Akteuren getroffen werden, wodurch im Vergleich zum reinen Wettbewerbsmodell ein erhöhter auch kostensteigernder Koordinierungsbedarf resultieren dürfte.

Mit der Sozialraumbudgetierung müssen sich die Akteure der Jugendhilfe insgesamt auf ein neues System der Finanzierung und Steuerung einstellen. Neben den veränderten finanziellen Rahmenbedingungen tritt mit der Abkehr von der reinen Fallorientierung und der Hinwendung zu sozialräumlichen Perspektiven zugleich auch eine neue Ausrichtung des Hilfeansatzes ein.

3. Relevante Implementierungsbedingungen

Die Sozialraumbudgetierung ist aufgrund der unmittelbaren Außenwirkung kein rein verwaltungsinternes Steuerungsmittel. Hierdurch unterscheidet sie sich deutlich von den Budgetierungsansätzen in anderen Organisationsbereichen. Im Folgenden sollen daher als

nächstes die bei einer Konzeptionierung und Implementierung zu beachtenden Bedingungen und daraus ableitbaren Konsequenzen erörtert werden.

3.1. Rechtliche Aspekte

Bei der Implementierung eines Budgetierungsmodelles müssen sowohl die subjektiven Rechte der Beteiligten als auch die gesetzlich definierten Verfahrensvorgaben beachtet werden. So normiert § 27 SGB VIII ein subjektives und damit auch einklagbares Recht auf die Gewährung der erforderlichen und notwendigen Hilfe. Diese Ausgangsbasis ist auch bei der Festlegung des Budgets zu beachten. Es darf also gerade keine Kontingentierung des Leistungsumfanges durch die zugewiesenen finanziellen Mittel stattfinden (vgl. ISA 2001: 49f.). Es widerspräche dem subjektiven Rechtsanspruch, wenn Hilfen aufgrund nicht zur Verfügung stehender finanzieller Ressourcen abgelehnt oder auf weniger kostenintensive Maßnahmen ausgewichen werden würde. In diesem Fall würde die die Festlegung einer absoluten Budgetobergrenze diesen Rechtsanspruch unzulässig beschränken (Bogumil/Holtkamp 2002: 21f.). Für diese mögliche Konstellation ist daher die Option eines Nachtragsbudgets für den Bereich der Hilfen zur Erziehung zu vereinbaren (vgl. ISSAB 2002: 35). Ansonsten kann auch bei der Budgetplanung eine gewisse finanzielle Reserve für den Fall einer Überschreitung der kalkulierten Mittel aufgrund eines nicht prognostizierten Anstiegs der Hilfefälle nach § 27 SGB VIII vorgehalten werden.

Zugleich wird in § 36 SGB VII der Ablauf des Hilfeplanverfahrens normiert, innerhalb dessen eine Entscheidung des öffentlichen Trägers über die Hilfestellung zu erfolgen hat. Diesem obliegt gemäß § 79 SGB VIII die Gesamtverantwortung, so dass er seine Einbindung in die konkreten Entscheidungsprozesse nicht vollständig delegieren und outsourcen kann (vgl. Schnurr 2006: 131). Die zusätzliche Autonomie der freien Träger ist also durch die entsprechenden Verfahrensstrukturen, die die Wahrnehmung der gesetzlichen Steuerungsverantwortung des öffentlichen Trägers sicherstellen, zu ergänzen. In diesem Zusammenhang spielt der in § 8a SGB VIII fixierte Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdungen eine wesentliche Rolle. In § 8a SGB VIII werden Verfahrensabläufe bestimmt, die vom Jugendamt aber auch von anderen Organisationen der Jugendhilfe bei Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung zwingend einzuhalten sind. Die definierten verfahrensorientierten Entscheidungsregeln bedingen eine enge kommunikative Vernetzung von öffentlichen und freien Trägern, so dass aus der Schutzperspektive für das Kindeswohl eine intensive Einbindung des öffentlichen Trägers auch innerhalb einer Sozialraumorientierung zu erfolgen hat. § 8a SGB VIII beinhaltet also fachliche Standards, deren Nichtbeachtung zudem strafrechtliche

Konsequenzen für die Mitarbeiter entfalten können. Damit wird deutlich, dass zu den mit der Budgetierung verbundenen Berichts- und Controllingverfahren noch weitere Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse auf der fachlichen Ebene zwingend hinzukommen müssen. In organisatorischer Hinsicht besteht daher die Aufgabe, diese unterschiedlichen Verfahren und Kommunikationsbeziehungen zwischen den beteiligten Trägern zu bündeln und zu synchronisieren.

Die Ausgestaltung der Sozialraumorientierung hat auch das in § 5 I SGB VIII normierte Wunsch- und Wahlrecht der Adressaten zu beachten (siehe Münder 2005). Durch ein Spektrum diverser Angebote und Anbieter sollen ihnen die Möglichkeit zur Umsetzung und Berücksichtigung ihrer individuellen Interessen bei der Hilfestellung eingeräumt werden. So ist der öffentliche Träger daher gemäß § 79 II SGB VIII zur Sicherung der hierfür notwendigen pluralen Strukturen verpflichtet. Daher könnte es problematisch sein, wenn für einen bestimmten Sozialraum exklusiv nur ein freier Träger die Dienste anbietet und dem Leistungsberechtigten von vornherein keine Auswahlmöglichkeit mehr zukommt. Es ist folglich sicherzustellen, dass die Adressaten dennoch auf andere Anbieter ausweichen können. Denkbar wäre die Option, dass ein Träger, der eigentlich für einen anderen Sozialraum zuständig ist, die Leistung erbringt und zwischen den freien Trägern intern eine finanzielle Ausgleichung erfolgt.

Ferner wird diskutiert, ob die Verdrängung von freien Trägern, die von einer Leistungserbringung aufgrund einer exklusiven Zuordnung von Sozialräumen an bestimmte Organisationen ausgeschlossen sind, rechtlich zulässig ist (siehe Stähr 2006). So sehen das Verwaltungsgericht Lüneburg (Beschluss v. 20.12.2005, 4 B 50/05) wie auch das Verwaltungsgericht Hamburg (Beschluss v. 5.08.2005, 13 E 2873/04) in der exklusiven Zuordnung von Sozialräumen einen Eingriff in das durch Art. 12 GG geschützte Recht der Berufsfreiheit. Begründet wird dies mit dem Argument, dass diejenigen Organisationen, die an den entsprechenden Leistungsverträgen nicht beteiligt werden, faktisch keine Chance mehr haben, dass ihre Angebote von potentiellen Adressaten tatsächlich noch abgerufen und genutzt werden (Aspekt des Marktausschlusses). Die Sozialraumbudgetierung wäre danach eine hoheitliche Maßnahme durch die ein gravierender Einfluss in den Wettbewerb zu Lasten einzelner Anbieter erfolgt. Da hierfür keine gesetzliche Grundlage gesehen wird, fehlt es für diesen Eingriff in die Berufsfreiheit an einer rechtlichen Legitimation, so dass in der Konsequenz das Handeln des öffentlichen Trägers als rechtswidrig bewertet wird. Dieser von den Verwaltungsgerichten angenommene Verstoß gegen Art. 12 GG hatte zur Folge, dass die öffentlichen Träger durch die gerichtliche Entscheidung gehindert waren, ihr Konzept der

Sozialraumbudgetierung umzusetzen. Auch wenn noch keine höchstrichterliche Entscheidung vorliegt und auch die verwaltungsgerichtliche Begründung kritisch zu sehen gesehen ist, weil hier nicht auf die fachlichen Kriterien des Jugendhilferechts eingegangen wird sondern stattdessen allein auf das in diesem Bereich, wie ausgeführt, so gerade nicht funktionierende Wettbewerbsmodell des Marktes abgestellt wird, so zeigt dies doch die rechtliche Brisanz von sozialräumlichen Budgetierungsmodellen. Die Akteure müssen also gegenwärtig damit rechnen, dass die Umsetzung durch Gerichte blockiert wird. Es entstehen folglich zusätzliche Kontingenzlagen bei der Planung und Verhandlung neuer Finanzierungsansätze auf Basis der Sozialraumbudgetierung. Diese rechtlich bedingte Unsicherheit könnte insoweit für die Budgetimplementierung auf Basis von Kooperationsbeziehungen sprechen, da es hier gerade keine verdrängten Mitbewerber gibt.

3.2. Fachliche Aspekte

In fachlicher Hinsicht greift die unmittelbare Orientierung an den Sozialraum und die gleichzeitige Überwindung der Einzelfallfixierung aktuelle fachliche Strömungen auf. Gerade die systemische Interventionspraxis, die Bezugnahme auf die Lebenswelt sowie die Erschließung sozialer Ressourcen können zu einer optimierten Gestaltung des Hilfeprozesses beitragen. Mit der vorab definierten Budgethöhe entfällt zugleich aber die Problematik unbekannter und folglich unsicherer Finanzierungsgrundlagen. Hierdurch besteht tatsächlich die Chance innerhalb dieser ausgedehnten Reaktions- und Interventionsspielräume flexibel die notwendigen Hilfsangebote und Leistungen zu strukturieren und somit im Sinne der Ergebnis- und Qualitätsorientierung ein höheres Effizienzniveau zu erreichen. Das Modell der Sozialraumbudgetierung ist also mit der Logik der Sozialen Arbeit im Bereich der Jugendhilfe auch kompatibel. Hierfür muss aber bei der konkreten Gestaltung der Sozialraumbudgetierung primär von der fachlichen Logik und nicht von anderen Kriterien ausgegangen werden (Hinte 2002: 32). Notwendig ist die ausreichende Bereitstellung der für den Sozialraum einsetzbaren finanziellen Mittel. Sozialraumbudgetierung ist also kein Synonym für eine automatische Kostendeckelung in der Jugendhilfe (vgl. ISSAB 2002: 44). So kann gerade die Präferenz zu ambulanten oder teilstationären Leistungen nicht zu einem Verzicht auf die im Einzelfall erforderlichen stationären Hilfen führen. Um dem zu begegnen, kann es sinnvoll sein, hierfür zumindest anteilig ein zusätzliches Budget bereit zu halten über das freier und öffentlicher Träger dann gemeinsam verfügen könne, wenn der Einsatz stationärer Hilfen für erforderlich gehalten wird.

3.3. Ökonomische Aspekte

Die Sozialraumbudgetierung bietet für die Beteiligten zunächst den Vorteil einer sicheren wirtschaftlichen Planungsbasis. Während für den öffentlichen Träger die Ausgaben eindeutig definiert sind, haben die freien Träger nicht nur eine sichere Kalkulationsbasis sondern auch eine höhere Autonomie bei der eigentlichen Leistungserbringung. Es können z.B. neue Ansätze implementiert werden ohne dass deren Refinanzierung im Einzelfall abgeklärt werden muss, so dass eine größere Bandbreite für die Erprobung innovativer Produkte möglich wird. Auf diese Weise wird ein ansonsten eigentlich über das Wettbewerbsprinzip ausgelöstes Entdeckungsverfahren hinsichtlich der Entwicklung neuer Angebote oder der Verbesserung von Qualität und Preisstruktur bestehender Dienstleistungen wieder in die Soziale Arbeit eingeführt. Zugleich werden bei freien Trägern Anreize für eine effiziente Gestaltung der Hilfen geschaffen, wenn sie erwirtschaftete Überschüsse als nichtverbrauchte Budgetmittel zumindest teilweise behalten könnten (siehe ISSAB 2002: 45). Längerfristig werden Strategien, die auf eine stetige Erhöhung der Refinanzierung durch den öffentlichen Träger abzielen somit unattraktiv. Für die sozialraumverantwortlichen Träger wäre es zur Optimierung der Wertschöpfung auch sinnvoll, weitere Organisationen, die über ein dezidiertes Spezialwissen verfügen, einzuschalten, wenn diese bestimmte Aufgaben fachlich kompetenter und vielleicht auch kostengünstiger bearbeiten können.

Diesen wirtschaftlichen Vorteilen stehen aber auch gewisse durch die Sozialraumbudgetierung veranlasste zusätzliche Kostentatbestände gegenüber. Zu nennen sind die allgemeinen Planungs- und Realisierungskosten (z.B. Verbesserung der IT-Ausstattung, Mitarbeiterereinsatz), die immer dann entstehen, wenn ein neues Finanzierungsmodell eingeführt wird und in diesem Zusammenhang neue Strukturen aufzubauen sind. Auch die anschließende Durchführung der Budgetierung ist aufgrund der notwendigen Implementierung von Controlling- und Berichtsstrukturen aber auch wegen des gegebenen Abstimmungsbedarfs zwischen den Beteiligten mit einem Anstieg des Verwaltungsaufwandes verbunden. Die Vereinbarung von Zielvorgaben, deren Überprüfung in monetärer wie fachlicher Sicht und vorzunehmende Anpassungen setzen funktionierende Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen voraus. Daneben müssen auch die sich letztlich aus der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers ergebenden Verfahrensabläufe, wie das Hilfeplanverfahren oder die Umsetzung des Schutzauftrags nach § 8a SGB VIII, integriert werden. Dies bedingt die Schaffung von Orten und Gremien, denen diese Funktionen zugewiesen werden. Um zu verhindern, dass für die fachliche Arbeit zu wenige

Ressourcen zur Verfügung stehen, sind die anfallenden Implementierungskosten bei der Budgetfestlegung zunächst als zusätzliche Position miteinzubeziehen.

Da es sich bei der Jugendhilfe um die Bearbeitung schwieriger, vielfach existenzieller Problematiken handelt, setzt ein fachlich erfolgreiches Agieren auch verlässliche längerfristige Beziehungen zwischen den Akteuren voraus. Gelingen kann dies, wenn anstelle eines eher an kurzfristigen Erfolgen orientierten Konkurrenzwettkampfs eine Gestaltung auf Basis von Kooperations- und Vertrauensbeziehungen erfolgt (vgl. Hinte 2002a: 15). Vertrauen dient in diesem Zusammenhang als Mechanismus zur Reduzierung möglicher latenter Unsicherheitslagen (Luhmann 2000a). Durch die kontinuierliche Zusammenarbeit und die wechselseitige Beobachtung wird die Einhaltung des Vertrauensprinzips auch jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar. Ein Verstoß hiergegen könnte in der Zukunft das Risiko eines Ausschlusses aus dem Hilfenetzwerk zur Folge haben. Es entspricht somit den Trägerinteressen die geschlossenen Kooperationsvereinbarungen einzuhalten. Zwischen den in einem Sozialraum tätigen Trägern kommt es dann nicht zu einem reinen Kostenwettkampf sondern vielmehr auch zu einem Qualitätswettkampf. Aufgrund der Budgetierung können zudem erwirtschaftete Überschüsse zumindest teilweise einbehalten werden, wodurch im Idealfall eine Spezialisierung oder Konzentration auf bestimmte Leistungsangebote initiiert wird. Die Akteure erhalten somit die Chance sich auf die mit der sozialraumorientierten Budgetierung einhergehenden Veränderungen sukzessive einzustellen und sich diesen anzupassen.

4. Konzeptgestaltung und Koordination der relevanten Logiken

Ausgehend von den vorstehend dargestellten Implementierungsbedingungen wird nunmehr eine mögliche Struktur des sozialraumorientierten Budgetierungsmodells zusammenfassend beschrieben:

4.1. Logik der Jugendhilfe als Anknüpfungspunkt

Wie gesehen kann die Sozialraumbudgetierung nicht auf den reinen Aspekt der Kostenreduzierung beschränkt werden. Vielmehr steht primär die Verbesserung und Sicherung der Qualität sozialer Dienstleistungen im Vordergrund. Daher ist es beim Design eines konkreten Modells unausweichlich, an die im SGB VIII eindeutig formulierten fachlichen Vorgaben und Zielen der Jugendhilfe anzuknüpfen. Neben der allgemeinen Förderung von Kindern und Jugendlichen (§ 1 Abs.1 SGB VIII) zählen hierzu insbesondere die Durchführung der Hilfen zur Erziehung (§ 27ff. SGB VIII) sowie die Ausübung des Wächteramtes hinsichtlich des Kindeswohls (§§ 1 Abs.1, 8a SGB VIII). Des Weiteren können

dann weitere Ziele bestimmt werden, wie z.B. der Genderaspekt, die spezifische Förderung von Personen mit Migrationshintergrund oder die Entwicklung von fachlich begründbaren Alternativangeboten zu stationären Hilfeformen. Bei der weiteren Konkretisierung der Budgetierung, insbesondere bei der Festlegung der finanziellen Mittel, muss die Sicherstellung dieser Aufgabenerfüllung und damit der fachlichen Logik der zentrale Orientierungsaspekt bleiben.

4.2. Budgetfestlegung und Verteilungsmodus

Auf Grundlage des erwarteten Leistungsumfangs ist anschließend das konkrete Budgetvolumen zu bestimmen. Hierbei kann einmal von den in der Vergangenheit verwendeten finanziellen Mittel ausgegangen werden, die dann bezogen auf den jeweiligen Sozialraum fortgeschrieben werden. Dies bedeutet eine Verteilung der finanziellen Mittel entsprechend der im Sozialraum vorhandenen Problemlagen (vgl. auch Bogumil/Holtkamp 2002: 21f.) Auf diese Weise kann ein Basisbudget ermittelt werden, welches aber durch weitere Komponenten zu ergänzen ist: So müssen aufgrund des erhöhten Koordinierungsbedarfs zumindest für die Anfangs- oder Pilotphase die hierdurch zusätzlich veranlassten Kosten als Ergänzungsposition eingeplant werden. Ansonsten würden der fachlichen Arbeit Ressourcen entzogen. Darüber hinaus ist es denkbar, weitere finanziellen Mittel für die Realisierung möglicher zusätzlicher Projekte und Angebote bereitzustellen, die bei Bedarf dann im Wege einer Ausschreibung zur Initiierung eines Innovationswettbewerbs vergeben werden können (siehe Dahme/Wohlfahrt 2002: 33). Auch ist zu bestimmen, wie erzielte Überschüsse verteilt oder aber unter welchen Bedingungen eine nachträgliche Aufstockung des Budgets möglich wird.

Im Zusammenhang mit der konkreten Umsetzung der Sozialraumbudgetierung ist letztlich auch eine Entscheidung über den konkreten Verteilungsmodus zu treffen. Zur Auswahl stehen die dargestellten Optionen von Wettbewerb und Kooperation. Der Vorteil des Wettbewerbsprinzips ist darin zu sehen, dass der berücksichtigte freie Träger einen großen Handlungsspielraum bei der Umsetzung der Leistungen erhält. Dies reduziert zugleich seinen Koordinationsaufwand. Demgegenüber besteht aktuell aber die Problematik der Unsicherheit über dessen rechtliche Zulässigkeit. Ferner ist das bisherige System der Jugendhilfe traditionell durch einen hohen Kooperationsgrad zwischen den Akteuren geprägt. Daher bedarf es auch künftig einer ständigen Anpassung und Koordinierung von letztlich zwei nebeneinander bestehenden Paradigmen. Organisationen, die mit diesen Veränderungen konfrontiert werden, benötigen hierfür eine ausreichende Reaktionszeit, um sowohl tradierte Routinen als auch ihr künftiges Entscheidungsverhalten anpassen zu können. Gerade in

einem so auf störungsfreie Abläufe angewiesenen Bereich wie der Jugendhilfe ist daher besonders darauf zu achten, dass durch Veränderungen der relevanten Rahmenbedingungen keine zusätzlichen Belastungseffekte ausgehen, die zumindest vorübergehend eine Verschlechterung der Versorgungsqualität bewirken. Aus diesem Grund erscheint es als sinnvoll, bei der Einführung der Sozialraumbudgetierung den Übergang und Systemwechsel kompatibel zu gestalten, indem an die bereits gegebenen Strukturen angedockt wird. Mit der Wahl des Kooperationsansatzes als Grundmuster werden diese Aspekte am ehesten beachtet. Gerade die Sicherung eines Status quo, die eine unmittelbare wirtschaftliche Verschlechterung bei den Trägern zunächst ausschließt, verhindert auch die Gefahr von Konflikten und des Aufbaus möglicher Blockadepositionen, z.B. durch Einschaltung der Verwaltungsgerichte.

Bei der Verteilung der finanziellen Mittel im Sozialraum auf Grundlage bestehender Kooperationsbeziehungen weiß zwar jeder beteiligte Träger, wie hoch seine individuelle Vergütung ist, jedoch ist als nächstes zu klären, welche konkreten Leistungen im Gegenzug zu erbringen sind. Hier liegt der tatsächliche Schwerpunkt der Abstimmung und Koordination seitens der Budgetverantwortlichen. Ausgehend von dem in der Vergangenheit erbrachten Leistungsumfang gilt es mittels einer Zielvereinbarung die künftigen Leistungskontingente der eingebundenen freien Träger festzulegen. Sie erhalten damit faktisch ein Sub-Budget zur Realisierung ihrer Aufgaben. Dies bedingt eine regelmäßige Überprüfung und Evaluation hinsichtlich der erbrachten Angebote. Daneben sollten aber weitere Mittel für mögliche konkrete Projekte, die spezielle Problemlagen aufgreifen, reserviert werden. Diese könnten dann vom budgetverantwortlichen Träger im Wettbewerbskontext vergeben werden.

Schließlich gilt es ferner auch die Laufzeit der Budgetierungsvereinbarung festzulegen. Eine zu kurz bemessene Zeitspanne birgt die Gefahr von fachlichen Qualitätseinbußen wegen eines hierdurch möglichen zu rasch aufeinander folgenden Trägerwechsels, der den Aufbau kontinuierlicher Beziehungen belastet. Demgegenüber verhindern zu lange Vertragslaufzeiten aber die Etablierung neuer Anbieter und damit einen von ihnen ausgehenden Innovationswettbewerb. Vorstellbar sind daher Vertragslaufzeiten von zwei bis drei Jahren (vgl. ISSAB 2002: 46), die sich ohne Kündigung seitens eines Vertragspartners um jeweils ein weiteres Jahr verlängern.

4.3. Verfahrensstrukturen

Mit der Budgetierung muss parallel ein entsprechendes Steuerungsverfahren über Controlling und Berichtswesen einhergehen, um die erforderliche Versorgung des Sozialraumes sicherzustellen. Dies bedingt einen kontinuierlichen Abgleich von definierten Zielen und

Aufgaben mit den aktuellen Ergebnissen, damit zeitnahe Reaktionen und Anpassungen erfolgen können. Neben der technischen Infrastruktur bedarf es hierfür auch der Konstituierung einer aus Vertretern des öffentlichen Trägers wie der freien Träger bestehenden Steuerungsgruppe, die Informationen bewertet und verbindliche Entscheidungen trifft. Für den öffentlichen Träger bedeutet auch dies eine Dezentralisierung der eigenen Dienste (vgl. Brünjes 2006). Daneben müssen die einzelnen Jugendhilfeangebote der freien Träger inhaltlich und bezogen auf ihren Leistungsumfang aufeinander abgestimmt werden. Hierbei ist es hilfreich, wenn zuvor die beteiligten Akteure in sozialraumbezogenen Arbeitsgemeinschaften entsprechende Vorschläge entwickeln (siehe hierzu Wohlfahrt/Dahme 2002, 27ff.). Parallel sind die Zuständigkeiten für die Durchführung von Hilfeplanverfahren sowie des Schutzverfahrens nach § 8a SGB VII zu klären. Diese könnten ebenfalls von der Steuerungsgruppe unter Beteiligung weiterer in den Hilfeprozess eingebundener Träger bearbeitet werden. Es wird deutlich, dass mit der Sozialraumbudgetierung die im SGB VIII definierten Zuständigkeiten (Verwaltung des Jugendamtes, Jugendhilfeausschuss, Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII) bezogen auf den Sozialraum auf zum Teil auf neue Gremien delegiert werden müssen, wobei die Letztverantwortung des öffentlichen Trägers aber nicht aufgehoben werden darf (vgl. Schnurr 2006).

5. Konsequenzen für die beteiligten Organisationen

Es wird deutlich, dass die Sozialraumorientierung auch bei der Zugrundelegung des Kooperationsprinzips erhebliche Veränderungsprozesse einganggesetzt, die ebenfalls ein hohes internes Irritationspotential beinhalten. So haben sich die Organisationen nicht nur mit dem neuen Finanzierungssystem der Budgetierung auseinanderzusetzen, sondern darüber hinaus bedeutet die Sozialraumorientierung in fachlicher Hinsicht auch die Entwicklung neuer Leistungsangebote: Betroffen sind davon inhaltliche Fragestellungen, wie die Konzeptionierung prophylaktischer Maßnahmen oder die stärkere Individualisierung der Hilfsangebote, aber auch organisatorische Aspekte, die sich aus dem hohen Vernetzungsgrad ergeben. Trotz gegebener Interessenwidersprüche unter dem Gesichtspunkt möglicher Konkurrenzen aber auch gegenüber dem öffentlichen Trägern müssen die in seinem Sozialraum tätigen Organisationen ihre Angebote und Leistungen intensiv untereinander absprechen und weiterentwickeln. Ein faires Kooperationshandeln kann dabei die Voraussetzungen für längerfristige Nutzenvorteile bei den beteiligten Akteuren (öffentlicher Träger, freie Träger, Klienten) schaffen. Erforderlich sind daher entsprechend flexible Organisationsstrukturen (vgl. Budde/Früchtel 2006: 37).

Auf der Ebene des öffentlichen Trägers liegt eine wesentliche Veränderung zunächst in der Veränderung der Entscheidungsprozesse durch die Einführung von Steuerung über Zielvereinbarungen, Controlling, Qualitätssicherung sowie Evaluation. All dies kann bei der engen Kooperation mit den freien Trägern, wie sie durch die Bezugnahme auf den Sozialraum notwendig bedingt ist, nur in Zusammenwirken mit diesen erreicht und umgesetzt werden (siehe Wohlfahrt/Dahme 2002: 28). Für den öffentlichen Träger bedeutet dies die Herausforderung, in diesem dezentralen und schließlich konsensorientierten Kontext die Wahrnehmung seiner weiterhin bestehen bleibenden Gesamtverantwortung und Zuständigkeiten sicherzustellen. Es bedarf der Definition von strukturierten Verfahrensabläufen und der Festlegung eindeutiger Zuständigkeiten für die im Sozialraum zu treffenden Entscheidungen. Nötig wird somit eine Anpassung des öffentlichen Trägers an das Sozialraumkonzept durch eine Dezentralisierung der eigenen Entscheidungsstrukturen (Wohlfahrt/Dahme 2002: 35ff.). Von der Entscheidung zur Sozialraumbudgetierung bleiben zwar die hoheitlichen Kompetenzen unberührt, allerdings können die damit verbundenen Aufgaben stärker als bisher nur in einer engen Zusammenarbeit mit den im Sozialraum tätigen freien Trägern bearbeitet werden (siehe Groppe 2001). Das Management der öffentlichen Träger muss daher die zwei in seiner Organisation geltenden Sub-Logiken von fachlicher (Stichwort: Wächteramt) und finanzieller Kontrolle einerseits und der Kooperation auf der strategischen wie operativen Ebene andererseits bearbeiten und koordinieren. Dies setzt das Bestehen einer entsprechend fundierten Kooperationskultur gegenüber den übrigen Akteuren als Realisierungsbedingung für eine Umsetzung des Sozialraumkonzeptes voraus. Denn Planung, Steuerung und Kontrolle können letztlich nur effizient ohne ein Ausufern der Kontrollkosten zu Lasten der fachlichen Arbeit funktionieren, wenn sie auf stabilen Vertrauensbeziehungen Rückgriff nehmen können. Denn hierbei handelt es sich gerade um zentrale Kernaufgaben des öffentlichen Trägers, während auf der operativen Ebene (konkrete Hilfen, Interventionen) eher an ein Outsourcing von Funktionen gedacht werden kann.

Während für die freien Träger aufgrund der Zusicherung des finanziellen Status Quo zumindest für die Laufzeit der Budgetierungsvereinbarung ein sicherer Planungshorizont besteht, treten aber veränderte Umweltbedingungen bezüglich der zu erbringenden Leistungen ein. Die gemeinsame Bewirtschaftung des Sozialraumes setzt intensive Absprachen mit anderen Anbietern über die Verteilung der Aufgabenschwerpunkte und deren inhaltliche Ausgestaltung voraus. Neben dieser Kooperationslogik ist zugleich aber auch die Wettbewerbslogik zu beachten. Sie gewinnt nicht nur für aktuelle Projektausschreibungen an Bedeutung, sondern wird auch für die weitere Entwicklung dann relevant, wenn künftig

vielleicht die Absicherung des finanziellen Status Quo nur noch bedingt erfolgt und daher immer größere Anteile des Budgets über das über das Konkurrenzprinzip verteilt werden. Diese externen Beziehungen der Organisationen auf der Anbieterebene sind aufgrund der Gleichzeitigkeit von Kooperations- und Wettbewerbselementen folglich durch zwei entgegenstehende Prinzipien geprägt. Für das Management resultiert hieraus die ständige Herausforderung, parallel stattfindende an unterschiedliche Kriterien orientierte Entscheidungsprozesse innerhalb der Organisation kompatibel zu gestalten. So sind bei der Konzipierung von Angeboten im Sozialraum enge Absprachen mit den übrigen Organisationen notwendig. Die Festlegung von Angeboten und deren inhaltliche Ausrichtung werden damit zu einer kollektiven Angelegenheit und sind nicht mehr auf die einzelne Organisation beschränkt. Es entsteht zwangsläufig eine hohe Transparenz über die Leistungsfähigkeit der Anbieter. Trotz dieser Offenheit müssen Organisationen, wollen sie ihre Fortexistenz sichern, auch weiterhin ihre Kernkompetenzen weiterentwickeln, indem unter Einhaltung der kooperativen Verhaltensregeln Innovationsprozesse unter dem Aspekt der künftigen Konkurrenzfähigkeit initiiert und realisiert werden. So werden schon durch den Start der Sozialraumorientierung wichtige Innovationsimpulse gesetzt. Anstelle von standardisierten Hilfen müssen flexible für den Einzelfall zugeschnittene Interventionen geleistet werden (siehe Budde/Früchtel 2006: 37). Eine permanente Produktentwicklung und Verbesserung wird somit zu einer wichtigen Aufgabe. Organisationen müssen also, mehr noch als in der Vergangenheit, in der Lage sein, diese Notwendigkeit von kontinuierlichen Innovationsprozessen in ihre Entscheidungsgrundlagen zu integrieren.

Die mit der Status Quo-Sicherung einhergehende Schaffung eines faktischen Sub-Budgets für die freien Träger eröffnet für diese die Chance bei gleicher Qualität der erbrachten Dienste durch eine effiziente Realisierung der Aufgaben zusätzliche Gewinne zu erzielen. Es werden damit Anreize für ein ressourcenschonendes Agieren gesetzt. Organisationen werden dies in der Folgezeit zum Anlass nehmen müssen, ihre internen Abläufe durch notwendige Restrukturierungen zu optimieren. Da Rationalisierungseffekte primär nur an der Peripherie der Hilfeleistung (z.B. Reduzierung von Verwaltungs- und Sachkosten durch IT-Einsatz) stattfinden können und die eigentliche Intervention zunächst personenorientiert durch Fachkräfte erfolgt, scheidet eine pauschale Reduzierung der Mitarbeiter bei Aufrechterhaltung des Leistungsumfangs aus. Stattdessen ist zu überlegen, wie durch veränderte Formen des Personaleinsatzes Kosteneinsparungen ohne Minderung der Leistungsqualität zu realisieren sind. Flexible Arbeitszeitmodelle ermöglichen eine stärkere Anpassung des Personaleinsatzes an den konkreten Arbeitsanfall und zudem auch die Realisierung individueller

Zeitpräferenzen aufseiten der Mitarbeiter. Ferner macht sozialräumliches Arbeiten nicht mehr die ständige Präsenz in der Organisation erforderlich, so dass der Ort der Arbeitserfüllung externalisiert werden kann (z.B. Telearbeit,). Eine hierdurch erreichte Reduzierung des Raumbedarfs trägt möglicherweise dann auch zur Verringerung der Sachkosten bei. Des Weiteren ist auch zu überlegen, in welchem Umfang auf externe Akteure bei der Durchführung des Hilfeprozesses zurückgegriffen wird. So ist ferner die Entscheidung darüber zu treffen, ob die eigentlich in Eigenregie zu erbringenden Leistungen in intensiverer Zusammenarbeit mit einem anderen Träger oder Einzelpersonen erbracht werden sollen (*make or buy*), wenn diese aufgrund des Kompetenzprofils über Spezialwissen verfügen oder bestimmte Leistungen kostengünstiger erbringen können.³ All dies macht zunehmend eine strategische Konzentration des freien Trägers auf seine Kernkompetenzen erforderlich. Die intensivierte Ausrichtung der Angebote an die Lebenswelt der Adressaten und an den Sozialraum bedeuten notwendig die Konzeptionierung eines adäquaten Leistungsprofils des Anbieters und damit einer Überprüfung der bislang vorgehaltenen Leistungen. So werden angesichts der Budgetierung gerade die bislang gewährten kostenintensiven stationären Hilfen dergestalt überprüft werden, ob diese, soweit dies fachlich vertretbar ist, durch andere Formen und Ansätze veränderbar sind, z.B. durch eine Kombination mit ambulanten Angeboten (siehe Weißenstein 2006).

Mit der Einführung der Sozialraumbudgetierung müssen sich Organisationen, wollen sie nicht von der Anbieterseite verschwinden, verstärkt nach außen orientieren und ihre Leistungen konsequent an die tatsächlichen wie künftigen Bedarfslagen anpassen. Dies bedingt vor allem eine kontinuierliche Marktbeobachtung und Kommunikation mit allen beteiligten Akteuren. Marketing und Innovationsmanagement werden somit zu dem zentralen Erfolgsfaktor.

Auch wenn die Beziehungen der Träger untereinander durch das Kooperationsprinzip gekennzeichnet sind, gewinnt doch die Konkurrenzfähigkeit und die Stärke der Wettbewerbsposition zunehmend an Bedeutung, da die fachliche Qualität wie das erreichte Effizienzniveau im Kontext der Leistungserbringung zu einem unterschiedlichen Anwachsen der fachlichen wie ökonomischen Ressourcen führen wird. Erfolgreiche Organisationen erlangen damit eine Führungsposition, die sie sowohl bei der aktuellen Vergabe einzelner Projekte als auch später bei Neuverhandlungen des Sozialraumbudgets nutzen werden.

³ Damit erfolgt auch auf der Ebene der freien Träger eine Tendenz zur Externalisierung bei der Durchführung der konkreten Leistungserbringung. So kann sich nicht nur die Tendenz zum vermehrten Einsatz Ehrenamtlicher verstärken, sondern auch eine Ersetzung von Fachkräften durch Personen mit einer geringeren Qualifizierung erfolgen, wenn diese systematisch in den Hilfekontext integriert werden. So könnte ein freier Träger z.B. für die Betreuung einer Familie ein Unterstützungsnetzwerk von Personen organisieren, um eine Fremdunterbringung der Kinder wegen einer Überforderung der Eltern zu vermeiden. Diese würden von dem Träger angestellt werden und erhalten eine entsprechende Vergütung.

Parallel zu diesen Entwicklungen wird die Erschließung neuer Finanzierungsoptionen und Tätigkeitsfelder zu einer wichtigen strategischen Aufgabe des Managements. Hierzu zählen z.B. die Beschaffung von EU-Fördermitteln für spezifische Projekte sowie der Ausbau des Fundraising gegenüber Unternehmen, Stiftungen oder Einzelpersonen. Gerade hier zeichnen sich momentan im Ansatz wichtige zu beobachtende Veränderungen ab. So ist die Tendenz feststellbar, dass bei der Vergabe von Finanzmitteln zunehmend auf das Kriterium einer nachhaltigen und belegbaren Effizienz abgestellt wird. Gefördert werden sollen vornehmlich unternehmerisch denkende Akteure, die mit ihrem Engagement neue Tätigkeitsfelder bearbeiten und einen sozialen Mehrwert schaffen.⁴ Für diesen Ansatz hat sich die Bezeichnung *Social Entrepreneurship* durchgesetzt (siehe Bornstein 2006). Wenn es gelingt, hieran anzuknüpfen könnten gerade auch etablierte Träger der Jugendhilfe von diesem relativ neuen Finanzierungsansatz profitieren. Zugleich besteht aber auch die Herausforderung, dass auch im lokalen Raum neue Anbieter auftauchen, die aktuelle nicht bearbeitete soziale Themen aufgreifen und folglich dann die traditionelle Anbieterstrukturen aufbrechen und verändern können. Dies zeigt abschließend nochmals die Bedeutung für die bestehenden Organisationen, vorausschauend auf die sich abzeichnenden Veränderungen in der Umwelt durch eine entsprechende Anpassung des Leistungsangebotes sowie der hiermit zusammenhängenden internen Prozesse zu reagieren.⁵

6. Fazit

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, welche Veränderungen für soziale Organisationen eintreten, wenn die Sozialraumbudgetierung als Finanzierungsform eingeführt wird. Hierdurch kann, wie dargestellt, eine Koexistenz von ökonomischer und fachlicher Logik erreicht werden, die Nutzensteigerungen für die beteiligten Akteure ermöglicht. Um Rationalisierungs- wie fachliche Innovationseffekte zu bewerkstelligen, ist allerdings auf eine den besonderen Strukturen der Jugendhilfe angepasste Wahl der wirtschaftlichen Steuerungsansätze zu achten. Da allein die Simulation des Marktmodells nicht funktionieren kann und wahrscheinlich lediglich einen reinen Kostenwettbewerb zu Lasten fachlicher Qualitätsstandards auslöst, ist es angebracht, eine Kombination zwischen dem traditionellen Kooperationsprinzip und Wettbewerbselementen zu wählen. Insoweit bietet das Modell der

⁴ Bedeutende Impulse setzen insofern die Schwab Foundation (www.schwabfound.org) sowie Ashoka (www.ashoka.org), die neben finanziellen Zuwendungen vor allem auch weiter Unterstützungs- und Beratungsleistungen bereitstellen.

⁵ Soziale Organisationen werden bei der Realisierung ihres spezifischen fachlichen Auftrages zunehmend unternehmerischer Entscheiden und Handeln; vgl. Gergs (2006)

Sozialraumbudgetierung einen interessanten und praktikablen Ansatz, um notwendige, die professionelle Arbeit optimierende, Innovationsimpulse bei den Trägern auszulösen.

Literaturverzeichnis

Bellermann, Martin (2004): Sozialökonomie. Freiburg: Lambertus-Verlag.

Boeßenecker (2006): Soziale Dienstleister als Marktakteure. Der Gesundheitssektor als Trendsetter für die Jugendhilfe? In: Hensen, G. (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Weinheim/München: Juventa Verlag, S.43-60.

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars (2002): Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets aus politikwissenschaftlicher Sicht. Online-Publikation. Abrufbar unter: [http:// www.eundc.de/pdf/03600.pdf](http://www.eundc.de/pdf/03600.pdf)

Bornstein, David (2006): Die Welt verändern. Social Entrepreneurs und die Kraft neuer Ideen. 2. A. Stuttgart: Klett-Cotta.

Brünjes, Volker (2006): Der sozialräumliche Umbau der Berliner Jugendhilfe: Innenansichten eines Projektes. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.73- 108.

Budde, Wolfgang/Früchtel, Frank (2006): Die Felder der Sozialraumorientierung- ein Überblick. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-50.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2006): Strömungen und Risiken der Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe. In: Hensen, G. (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Weinheim/München: Juventa Verlag, 61-76.

Galuske, Michael (2005): Methoden der Sozialen Arbeit. 6. A. Weinheim/München: Juventa Verlag.

Gergs, Hans-Joachim (2006): Vom Sozialmanagement zum Social Entrepreneurship- Sozialen Mehrwert schaffen durch unternehmerisches Denken und Handeln. In ConSozial 2007, Kongress- Dokumentation 2006. Online-Publikation. Abrufbar unter: <http://www.consozial.de/AFTP/kongress-doku/ConSozial-2006-Gergs.pdf>

Groppe, Johannes (2001): Kooperation entscheidet. In Socialmanagement 11, H. 6, S. 18-21.

Von Hayek, Friedrich A. (1994): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: von Hayek, F. A.: Freiburger Studien. Tübingen: Mohr, S.249-265.

Hinte, Wolfgang/Litges, Gerd/Springer, Werner (1999): Soziale Dienste: vom Fall zum Feld. Berlin: Edition Sigma.

Hinte, Wolfgang (2006): Sozialraumorientierung. Stand und Perspektiven. In: Kalter, B./Schrappner Ch. (Hrsg.): Was leistet Sozialraumorientierung? Weinheim/München: Juventa Verlag, S.21-40.

Hinte, Wolfgang (2006a): Geschichte, Quellen und Prinzipien des Fachkonzepts „Sozialraumorientierung“. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.7-26.

Horcher, Georg (2003): Neue Steuerung und Budgetierung. In: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. 2. A. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.401-431.

ISA, Institut für Soziale Arbeit e.V. (2001): Sozialraumorientierte Planung. Online-Publikation. Abrufbar unter: [http:// www.eundc.de/pdf/00800.pdf](http://www.eundc.de/pdf/00800.pdf)

ISSAB, Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (2002): Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Online-Publikation. Abrufbar unter: [http:// www.eundc.de/pdf/03500.pdf](http://www.eundc.de/pdf/03500.pdf)

Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, Niklas (2000a): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 4. A. Stuttgart: UTB.

Merchel, Joachim (2006): Sozialmanagement. Weinheim/München: Juventa Verlag

Münder, Johannes (2005): Sozialraumkonzepte auf dem rechtlichen Prüfstand. in: Zentralblatt für Jugendrecht 92, H. 3, S.89-98.

Schnurr, Johannes (2006): Sozialraumbudgets. Verlust öffentlicher Gewährleistungsverantwortung durch sozialraumorientierte Finanzierungskonzepte? In: Hensen, G. (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Weinheim/München: Juventa Verlag, S.127- 136.

Schrödter, Mark (2005): Qualitätswettbewerb als Entdeckungsverfahren? Zum Problem der Bewährung professioneller Dienstleistungen. Online-Publikation. Abrufbar unter: <http://www.uni-bielefeld.de/paedagogik/agn/ag8/Schr%F6dter,%20Mark%202005%20-%20Qualit%E4tswettbewerb%20und%20Bew%E4hrung.pdf>

Stähr, Axel (2006): Juristische Grundlagen für die sozialpädagogische Diskussion um Sozialraumorientierung. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51-72.

Stefan, Birgit (2006): das Sozialraumprojekt des Kreises Nordfriesland. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 147-167.

Weißenstein, Regina (2006): Fremdunterbringung im Sozialraum- eine Entwicklungs- und Lerngeschichte der Evangelischen Gesellschaft in Stuttgart. In: Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 245-261.

Wohlfahrt, Norbert/ Dahme, Hans-Jürgen (2002): Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Online-Publikation. Abrufbar unter: [http:// www.eundc.de/pdf/03300.pdf](http://www.eundc.de/pdf/03300.pdf)

Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (2003): Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft. In: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. 2. A. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S.64-80.